

ชุดที่ 10: กลไกการขับเคลื่อน การใช้กระบวนการ SEA

- การพัฒนาและดำเนินงานของระบบ EIA/SEA มีความสำคัญให้เกิดการพัฒนาที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- SEA มีเป้าหมายที่ระดับการวางแผนเชิงกลยุทธ์ ของนโยบาย แผนและแผนงาน เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบเสียหายที่มีนัยสำคัญและส่งเสริมผลกระทบด้านบวกด้วย
- EIA และ SEA ยังเป็นอีกส่วนหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องมากที่จะช่วยให้บรรลุ 2030 Agenda for Sustainable Development
- สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ SEA ดังนี้
 1. ปัญหาที่พบส่วนใหญ่ คือ การบังคับใช้ SEA มักยึดตามระบบ EIA และไม่ค่อยได้พิจารณาความเฉพาะเจาะจงของกระบวนการจัดทำแผนระดับยุทธศาสตร์ หรือขาดข้อกำหนดบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย



- สาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับ SEA ดังนี้
 2. การมีส่วนร่วมของสาธารณะ (Public participation) และเรื่องการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ในกฎหมาย SEA ของประเทศต่าง ๆ ค่อนข้างน้อย
 3. การพิจารณาผลกระทบสะสมของ EIA มีการบังคับใช้ในกฎหมายหลายประเทศ แต่พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอเพื่อจะใช้ในเรื่องการพิจารณาผลกระทบสะสม และทางเลือกใน EIA ดังนั้น SEA จึงมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้น
 4. การเชื่อมโยงกับการพัฒนาในวาระนโยบายระหว่างประเทศ กฎหมาย SEA ที่ใช้กัน ได้เน้นประเด็นใหม่ๆ เพิ่มขึ้น เช่น การบูรณาการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับ SEA
 5. การติดตามประเมินผลและการบริหารจัดการเพื่อปรับปรุง (Follow-up and adaptive management) ของ SEA มีความท้าทาย

- กลไกสำหรับการขับเคลื่อน SEA มี 3 กลไกพื้นฐาน ดังนี้

1. เครื่องมือกฎหมาย (Legal instrument)

- เครื่องมือกฎหมายจะกำหนดการบังคับใช้ SEA ในระดับประเทศ เพื่อทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพะความโปร่งใสที่ช่วยให้เกิดการยอมรับของสาธารณะ
- จุดแข็งของวิธีนี้คือมีพันธะต้องปฏิบัติตามชัดเจนและแน่นอน แต่มีจุดอ่อนในกรณีที่มีบริบทต่าง ๆ มีความหลากหลายและเปลี่ยนแปลงบ่อย
- กฎหมาย SEA จำเป็นต้องออกแบบให้เหมาะสมกับการประยุกต์ที่กว้างขวางแตกต่างกัน

2 ประเภทของกลไกการขับเคลื่อน SEA (ต่อ)



- กลไกสำหรับการขับเคลื่อน SEA มี 3 กลไกพื้นฐาน ดังนี้

2. เครื่องมือนโยบาย (Policy instrument)

- เป็นหนึ่งในเครื่องมือเชิงนโยบายซึ่งนำมาใช้ขึ้นกับพันธสัญญาด้านการเมืองและการบริหารจัดการ แต่ไม่ใช่กฎหมาย
- สามารถแก้ไข ปรับปรุงได้เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและการยอมรับของสาธารณะ มีความยืดหยุ่นกว่าเครื่องมือกฎหมาย
- แรงจูงใจให้ปฏิบัติตามก็จะน้อยกว่า

- กลไกสำหรับการขับเคลื่อน SEA มี 3 กลไกพื้นฐาน ดังนี้

3. การใช้ร่วมกันทั้งเครื่องมือกฎหมายและนโยบาย

- การใช้เครื่องมือกฎหมายจะบังคับให้ต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ แต่ไม่ยืดหยุ่นสำหรับการนำไปใช้ แต่เครื่องมือนโยบาย เช่น ระเบียบของหน่วยงานราชการ อาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจว่าการใช้ SEA จะน่าเชื่อถือเพียงพอ
- การใช้ทั้งสองแนวทางร่วมกันส่งผลให้มีเครื่องมือหลายอย่างและมีแรงจูงใจในการปฏิบัติเพิ่มขึ้น
- กระบวนการหลักและข้อกำหนดสำคัญของการประเมินระดับยุทธศาสตร์ของภาครัฐ อาจกำหนดไว้เป็นกฎหมาย และมีข้อกำหนดเพิ่มเติมที่ยืดหยุ่นรวมถึงแนวทางปฏิบัติไว้ในนโยบาย

- ตัวอย่างการประเมินผลในประเทศแคนาดา มีหลักการต่างๆ ดังนี้
 1. มีการกำหนดเป้าหมายกระบวนการ ที่มุ่งไปสู่ความมุ่งมั่นเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน
 2. ครอบคลุมกรณีที่มีนัยสำคัญทั้งหมด
 3. ระบุความหมายของการเชื่อมโยงระหว่างนโยบาย แผนและแผนงาน/SEA กับการพัฒนา
 4. มีกระบวนการที่ยืดหยุ่น หลากหลายและเพียงพอให้สามารถครอบคลุมความต้องการในการประเมินระดับยุทธศาสตร์หลายลักษณะ และหลายขอบเขต
 5. มีสอดคล้องกับการดำเนินงานเชิงกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกับกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ ในหลายระดับ

- ตัวอย่างการประเมินผลในประเทศแคนาดา มีหลักการต่างๆ ดังนี้
 6. มีการประเมินอย่างละเอียดว่าเป้าหมายของนโยบาย แผนและแผนงาน และการประเมินทางเลือกที่สมเหตุสมผลสำหรับการสนองเป้าหมายให้บรรลุเกณฑ์ความยั่งยืน เพื่อป้องกันและพัฒนาทางเลือกที่ดีที่สุด
 7. มีการประเมินผลกระทบสะสม
 8. ดำเนินงานการประเมินในทุกระดับให้เหมาะสมกับนัยสำคัญของแต่ละกรณี
 9. กำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบในการประเมิน
 10. เปิดกว้างความร่วมมือกับกระบวนการอื่น ๆ
 11. เปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ตั้งใจเปิดกว้าง

- ตัวอย่างการประเมินผลในประเทศแคนาดา มีหลักการต่างๆ ดังนี้
 12. ดำเนินการตัดสินใจที่น่าเชื่อถือ เชื่อถือได้ และโปร่งใส
 13. กระบวนการทำให้เกิดการตัดสินใจซึ่งได้บูรณาการผลลัพธ์ของ SEA ในการตัดสินใจของนโยบาย แผนและแผนงาน
 14. เปิดโอกาสในการร้องเรียน หากพบว่ากระบวนการ SEA ไม่เป็นที่พอใจ
 15. ขั้นตอนปฏิบัติเรื่องการติดตามตรวจสอบ การทบทวน การเรียนรู้ ทวนซ้ำ และการชี้แจงความจำเป็นในการแก้ไขและการดำเนินงาน
 16. มีการบริหารจัดการการรักษาความเป็นกลาง
 17. มีทรัพยากรและแรงจูงใจในการดำเนินงานที่เพียงพอ
 18. มีความเชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์เพื่อความยั่งยืน และใช้เกณฑ์การ พัฒนาที่ยั่งยืน

- กลไกการใช้งาน SEA (Triggering SEAs)
 - จุดเริ่มต้นสำหรับ SEA คือ เป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐที่ต้องการเห็นชอบและปฏิบัติตามแผน แผนงานหรือนโยบาย
 - มีความท้าทายในการแยก SEA ออกจากกระบวนการวางแผน ในบางกรณีหลักการและองค์ประกอบของ SEA จะถูกบูรณาการเข้าในกระบวนการวางแผน และในบางกรณีอาจจะแยกออกจากกัน
 - ในบางประเทศมีการใช้ SEA อย่างไม่เป็นทางการ (Para-SEA) โดยพิจารณาจากประเด็นความยั่งยืนเป็นหลัก
 - ส่วนใหญ่ SEA ที่ใช้ทั่วโลกเป็นSEA แบบทางการ (Formal SEA) ในประเทศที่ยังไม่มีการบังคับการใช้ SEA ตามกฎหมาย และมีปัญหาข้อจำกัดของ EIA มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกฎหมายสำหรับ SEA

- การจัดตั้งองค์กรสำหรับ SEA (Institutional set-up)
 - เมื่อเปรียบเทียบกับ EIA แล้ว มีจำนวนประเทศที่ใช้ SEA ตามกฎหมาย ประมาณ 40 ประเทศ
 - มีความหลากหลายแตกต่างกันมากในเรื่องขอบเขตของความเชื่อมโยงตามระดับของการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ ว่าครอบคลุมแผน แผนงานและนโยบายทั้งหมดหรือบางส่วนหรือไม่ และรวมภาคส่วน (sectors) ต่าง ๆ หรือไม่
 - มีแนวทางการใช้ EIA โดยการเชื่อมโยงกับการดำเนินงานกระบวนการ EIA โดยตรง และ การใช้ SEA ให้มีประสิทธิภาพต้องมียุทธศาสตร์ประกอบสำคัญ คือความร่วมมือข้ามภาคส่วน/สาขา
 - ยังขาดเอกสารแนวทาง ที่ระบุมาตรการการดำเนินงานที่เฉพาะเจาะจงอย่างไร แต่มาลักษณะเป็นแรงบันดาลใจเท่านั้น และขาดการบังคับใช้ตามกฎหมาย

- การกลั่นกรอง (Screening)
 - ใช้กฎหมายในการขับเคลื่อนโดยให้เกิดการทบทวนการกลั่นกรองการตัดสินใจขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับทั้งแผน แผนงานและนโยบาย
 - กำหนดให้มีการอธิบายเหตุผลในกรณีที่ไม่ใช้ SEA เพื่อประกอบการตัดสินใจนโยบาย แผน และแผนงานนั้นในกรณีที่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบ
- การกำหนดขอบเขต (Scoping)
 - มีกฎหมายจำนวนมาก ที่ได้รวมข้อกำหนดเรื่องเนื้อหาของ SEA ซึ่งมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่มีแค่เพียงบางส่วนที่แยกเรื่องการกำหนดขอบเขตเป็นขั้นตอนแยกจากกระบวนการ

- การมีส่วนร่วม (Public participation)
 - การมีส่วนร่วมของสาธารณะเป็นองค์ประกอบพื้นฐานสำคัญของกระบวนการ SEA ซึ่งเหมือนกับ EIA กฎหมายระดับประเทศต่าง ๆ จึงมีกลไกที่เอื้อให้เกิดการมีส่วนร่วมของสาธารณะ ทั้งการสร้างโอกาสในการเสนอความคิดเห็น การทบทวนรายงาน เป็นต้น
- การติดตามประเมินผลและการบริหารจัดการภายหลัง (Follow-up and adaptive management)
 - ประสบกับความท้าทาย ได้แก่ ขีดความสามารถขององค์กรมีจำกัด และขาดข้อกำหนดตามกฎหมายเรื่องการติดตามประเมินผล



- การติดตามประเมินผลและการบริหารจัดการภายหลัง (Follow-up and adaptive management)
 - ในหลายกรณี มีการเน้นมาตรการการติดตามประเมินผล ในเรื่องการติดตามตรวจสอบผลของ SEA ต่อกระบวนการวางแผน แทนที่จะติดตามผลกระทบของการดำเนินงานตามแผนและประสิทธิภาพของแผน
 - บ่อยครั้ง ที่พบว่าไม่มีกำหนดมาตรฐานหรือข้อกำหนด เกี่ยวกับกระบวนการติดตามกรณีที่ไม่ได้ดำเนินงาน หรือละเมิดข้อกำหนดตามที่ระบุไว้ในรายงานด้านสิ่งแวดล้อม หรือไม่ดำเนินงานตามมาตรการที่กำหนดหรือไม่มีประสิทธิภาพ
 - หลายประเทศไม่ทำให้สาธารณะสามารถเข้าถึงผลการติดตามตรวจสอบ SEA และการประเมินผลในกฎหมายระดับประเทศ จึงขาดความโปร่งใส ทำให้หน่วยงานของรัฐขาดความน่าเชื่อถือ

- การขับเคลื่อนให้ SEA มีประสิทธิภาพ ต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้
 1. นำมาใช้ตั้งแต่เริ่มกระบวนการจัดทำแผน (Early application)
 2. มีการบูรณาการ (Integration)
 3. สร้างกระบวนการตัดสินใจเป็นลำดับชั้น (Tiering) ต่อเนื่องเชื่อมโยงกับระหว่างนโยบาย แผน แผนงาน ลงไปถึงโครงการ
 4. มีแนวทางการใช้ SEA (Guidance in the Application of SEA)
 5. มีความยืดหยุ่นและการปรับตัว (Flexibility and adaptability)

6 การขับเคลื่อนให้ SEA มีประสิทธิภาพ (ต่อ)



- การขับเคลื่อนให้ SEA มีประสิทธิภาพ ต้องมีองค์ประกอบ ดังนี้
 6. มีความโปร่งใส การเปิดโอกาสและร่วมกันรับผิดชอบ (Open deliberations, transparency and accountability)
 7. มีแรงจูงใจและแรงผลักดันเพื่อให้ดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ (Incentives/motivation for effective SEA implementation)
 8. มีการกำกับติดตามการดำเนินงานภายหลัง (Follow-up)
 9. มีการสนับสนุนสำหรับ SEA โดยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมด (Support for SEA through engagement of all relevant stakeholders)

วิธีการในการสร้าง Political will สำหรับ SEA ที่มีประสิทธิภาพ



- การทำให้ SEA มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องสร้าง วัฒนธรรมทางการเมือง มีความตั้งใจมั่นของ การนำไปใช้อย่างจริงจัง ต้องสร้างปัจจัยภายนอกและให้มีองค์ประกอบในการประเมิน ดังนี้

➤ ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย

- สร้างความตระหนักของผู้ประกอบการเมืองและสาธารณะ
- ให้การศึกษาในระดับด้านบริบทสิ่งแวดล้อม
- สร้างความโปร่งใสในการตัดสินใจ

วิธีการในการสร้าง Political will สำหรับ SEA ที่มีประสิทธิภาพ (ต่อ)



- องค์ประกอบในการประเมินสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย
- โปรแกรมติดตามตรวจสอบ
 - ดึงผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ ในกระบวนการประเมิน
 - สร้างความเข้าใจให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ความต้องการ วัตถุประสงค์ และการเชื่อมโยงในกระบวนการ
 - การใช้หลักเกณฑ์และแนวทางที่ดีที่สุด (benchmarking)
 - การสร้างความเชื่อมโยงการประเมินสิ่งแวดล้อมกับการประเมินอื่น ๆ เช่น การประเมินแบบบูรณาการองค์รวม

วิธีการในการสร้าง Political will สำหรับ SEA ที่มีประสิทธิภาพ (ต่อ)



- องค์ประกอบในการประเมินสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย
 - ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบูรณาการมีความหมายคุณค่า
 - ปรับปรุงการสื่อสาร ตั้งเป้าหมายการนำเสนอให้ง่ายและชัดเจน
 - ใช้กระบวนการมีส่วนร่วมในการรวมความเห็นของสาธารณะ

ประสบการณ์กลไกการขับเคลื่อน SEA ในต่างประเทศ



- การขับเคลื่อนการใช้ SEA ที่มีประสิทธิภาพใน**ประเทศแคนาดา** มีลักษณะและการทำงาน ดังนี้
 - ต้องนำไปใช้ก่อนและใช้แบบเชิงรุกเพื่อให้ประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมและความยั่งยืน เริ่มเข้าไปในการจัดทำแผน แผนงานและนโยบายที่ระดับยุทธศาสตร์
 - ต้องเป็นกระบวนการที่ยืดหยุ่น และปรับปรุงได้สำหรับประเภทและบริบทสำหรับ
 - การตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ต้องมีความโปร่งใสและต้องสร้างโอกาสในการมีส่วนร่วมของสาธารณะตลอดทั้งกระบวนการ แต่ก็ต้องตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องรักษาความลับ หากจำเป็นด้วย
 - ต้องมีการดึงผู้มีส่วนได้เสียที่มีบทบาทและที่อาจได้รับผลกระทบเกี่ยวกับประเด็นยุทธศาสตร์และผลที่ตามมา

ประสบการณ์กลไกการขับเคลื่อน SEA ในต่างประเทศ (ต่อ)



- การทบทวนประสิทธิภาพการใช้ SEA ใน**ประเทศจีน** มีดังนี้
 - ปัญหาต่าง ๆ ที่ยังพบในการใช้ SEA ของประเทศจีนอยู่ต่อเนื่อง มาจากความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุต่าง ๆ กับลักษณะบริบทด้านการเมือง สถาบัน และวัฒนธรรม ยังคงมีความซับซ้อน
 - ปัญหาในด้านการขาดการเชื่อมต่อระหว่างกระบวนการจัดทำแผนของหน่วยงาน เนื่องจากการศึกษา SEA ในประเทศจีน ส่วนใหญ่ดำเนินงานโดยสถาบันการศึกษาและวิจัย ไม่ใช่หน่วยงานเจ้าของแผน
 - ความไม่มีประสิทธิภาพของ SEA มีสาเหตุจาก ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ น่าเชื่อถือของกระบวนการวางแผนและการตัดสินใจยังมีจำกัดไม่เพียงพอ และขาดการบูรณาการ การพัฒนาและความเข้าใจคุณค่าของการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่ดีเพื่อความยั่งยืน
 - มีข้อเสนอแนะให้มีการทบทวนและเพิ่มเติมในระบบการควบคุมกำกับดูแล ให้ชัดเจน

ขอบคุณค่ะ/ครับ

